

Signore,
Signori,

nel 2008 l'attività del Difensore civico regionale ha registrato un buon incremento, sia per quanto riguarda i semplici contatti con gli utenti, sia per quanto riguarda le pratiche avviate.

Ciò non significa che la conflittualità con il sistema regionale lombardo o con le altre amministrazioni coinvolte, sia necessariamente aumentata o peggiorata, anzi, non di rado è stato vero il contrario: in alcuni casi, sfruttando nel modo più vantaggioso possibile le particolari caratteristiche che questo istituto può esprimere nella prevenzione dei contenziosi e attraverso un lavoro sinergico tra amministrazione e Difensore civico, è aumentata la soluzione dei conflitti e la chiarificazione delle procedure.

E' certamente un buon risultato per la difesa civica, sia lombarda sia del resto del territorio nazionale, che smentisce le numerose polemiche che spesso sorgono intorno alla presunta inutilità del Difensore civico. Probabilmente, chi esprime queste opinioni non ha, per varie ragioni, una buona conoscenza delle competenze e delle funzioni del Difensore civico oppure, purtroppo, si è imbatuito in persone che interpretano malamente il proprio ruolo danneggiando così tutta quell'ampia parte di difesa civica che svolge compostamente e senza clamore la propria funzione con molto profitto.

La Regione Lombardia, contrariamente ad alcune regioni che hanno ritenuto di abolire questa istituzione, con l'approvazione dello Statuto d'Autonomia della Lombardia, ha deciso di investire sulla Difesa civica includendo, con l'art. 61, il Difensore regionale tra gli organi di garanzia previsti dallo Statuto rafforzandone il ruolo e le competenze.

Vista la premessa, il passo successivo potrebbe essere quello di segnalare regolarmente negli atti amministrativi, la possibilità di ricorrere al Difensore civico: sfruttando nel modo più vantaggioso le particolari caratteristiche che questo istituto può esprimere nella prevenzione dei contenziosi, si potrebbe intervenire con la mediazione per risolvere controversie non solo tra privato e pubblico, ma anche tra privato e privato esercente di servizi di pubblica utilità, consentendo alle parti di trovare un accordo extragiudiziario più celere e meno oneroso rispetto il ricorso alla giustizia ordinaria, senza tralasciare l'indubbio beneficio che anche quest'ultima trarrebbe dallo sfortimento dei ricorsi normalmente giacenti nei tribunali.

Ma il vero passo avanti, che consentirebbe alla difesa civica italiana di esprimere tutto il suo potenziale sia nella mediazione che nella risoluzione delle controversie, è indubbiamente l'approvazione di una legge quadro nazionale che preveda anche l'istituzione del Difensore civico nazionale.

Il progetto di legge esiste, è condiviso dalla Conferenza nazionale dei Difensori civici, è firmato da esponenti politici degli schieramenti di maggioranza e minoranza, ed è stato assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera.

L'impostazione sottesa al pdl e la prassi della difesa civica, dovrebbe garantire la classe politica che la difesa civica non intende affatto sostituirsi alla politica stessa, ma, rendendo più scorrevoli e lineari i rapporti con i cittadini, contribuisce a rafforzare la fiducia complessiva, non solo nelle amministrazioni, ma anche negli amministratori.

Lascio ora spazio alla relazione dell'attività del Difensore civico regionale nell'anno 2008 che sono certo troverete interessante e ricca di spunti utili alla vostra attività pubblica.

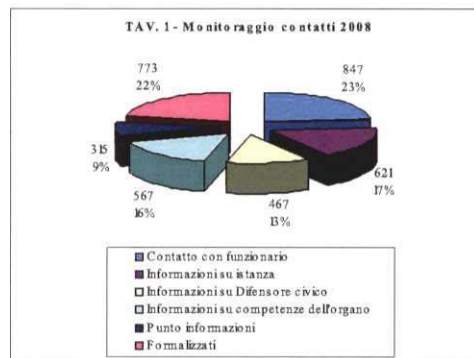
Donato Giordano

Difensore Civico della Lombardia e
Coordinatore della Conferenza nazionale
dei Difensori civici delle Regioni
e delle Province autonome

Uno sguardo in generale sull'attività dell'Ufficio

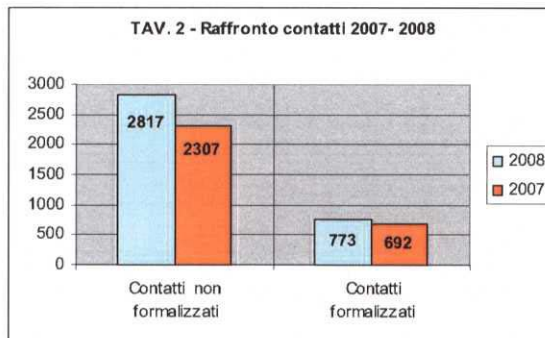
Nel corso dell'anno 2008 l'Ufficio per il D.C. ha registrato 3590 contatti con cittadini ripartiti come segue:

TAV. 1 - Monitoraggio contatti 2008		
Descrizione	Q.	%
Contatto con funzionario	847	23,59
Informazioni su istanza	621	17,30
Informazioni su Difensore civico	467	13,01
Informazioni su competenze dell'organo	567	15,79
Punto informazioni	315	8,77
Formalizzati	773	21,53
Totale	3.590	100,00



con un incremento medio pari al 16.18%, e precisamente:

TAV. 2 - Raffronto contatti 2007 - 2008			
	2007	2008	%
Contatti non formalizzati	2307	2817	22,11
Contatti formalizzati	692	773	11,71



L'aumento complessivo del numero dei contatti dimostra tanto una maggiore affermazione e una maggiore conoscenza della difesa civica, quanto l'efficacia di azioni di promozione della difesa civica regionale (nuovo sito, brochure, etc.).

Qui di seguito ci si occupa in particolare dei contatti formalizzati, ossia di quei contatti che hanno originato l'apertura di una pratica. Per quanto riguarda i contatti non formalizzati si può rilevare che circa il 40% (pari a 1468) di essi riguardano i funzionari e che poco meno della metà di essi attiene ad una pratica formalizzata in corso: il dato è sostanzialmente costante, nel tempo.

Le istanze formalizzate nel corso dell'anno sono state 773, cioè 81 in più rispetto all'anno passato, mentre le istanze in corso di trattazione, cioè originate nell'anno o in anni precedenti sono state 448, cioè 51 in più rispetto all'anno

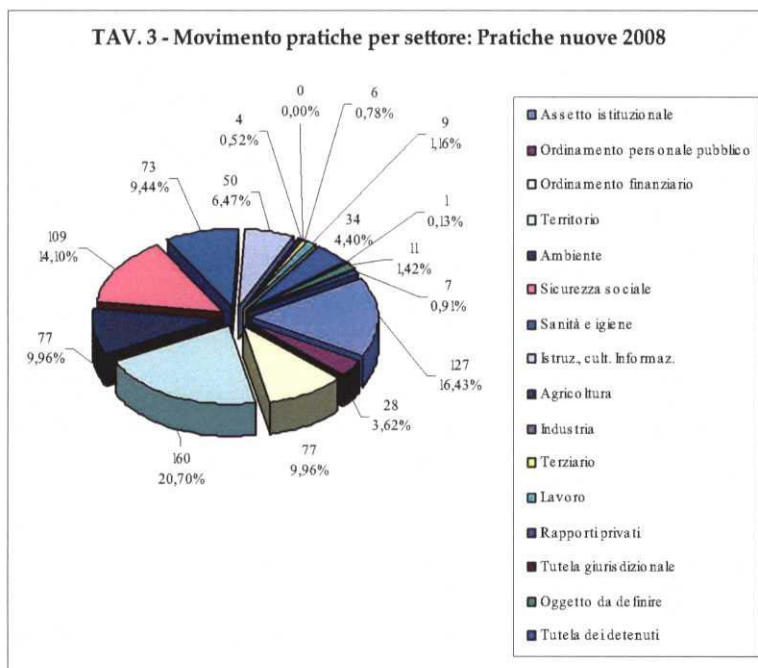
precedente: l'ufficio perciò ha trattato complessivamente 1221 pratiche formalizzate, cioè 132 in più rispetto al 2007.

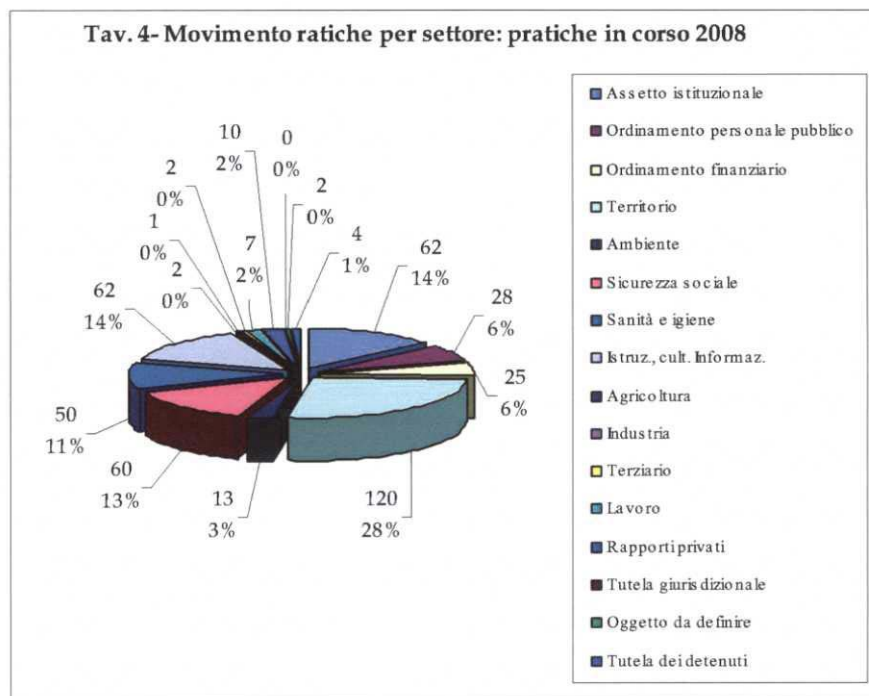
TAV. 4 - Movimento pratiche per settore: Pratiche in corso 2008			
Cod.	Settore	P.C.	% P.C.
1	Assetto istituzionale	62	13,84
2	Ordinamento personale pubblico	28	6,25
3	Ordinamento finanziario	25	5,58
4	Territorio	120	26,79
5	Ambiente	13	2,90
6	Sicurezza sociale	60	13,39
7	Sanità e igiene	50	11,16
8	Istruzione, cultura, informazione	62	13,84
9	Agricoltura	2	0,45
10	Industria	1	0,22
11	Terziario	2	0,45
12	Lavoro	7	1,56
13	Rapporti privati	10	2,23
14	Tutela giurisdizionale	0	0,00
15	Oggetto da definire	2	0,45
16	Tutela dei detenuti	4	0,89
	Totali	448	100,00

**TAV. 4 - Movimento pratiche per settore:
Pratiche in corso 2008**

Cod.	Settore	P.C.	% P.C.
1	Assetto istituzionale	62	13,84
2	Ordinamento personale pubblico	28	6,25
3	Ordinamento finanziario	25	5,58
4	Territorio	120	26,79
5	Ambiente	13	2,90
6	Sicurezza sociale	60	13,39
7	Sanità e igiene	50	11,16
8	Istruzione, cultura, informazione	62	13,84
9	Agricoltura	2	0,45
10	Industria	1	0,22
11	Terziario	2	0,45
12	Lavoro	7	1,56
13	Rapporti privati	10	2,23
14	Tutela giurisdizionale	0	0,00
15	Oggetto da definire	2	0,45
16	Tutela dei detenuti	4	0,89
Totali		448	100,00

TAV. 3 - Movimento pratiche per settore: Pratiche nuove 2008





In primo luogo, si intende mettere a raffronto il complesso dell'attività svolta dall'Ufficio nel corso del 2008 con l'anno precedente e con l'intera attività degli ultimi cinque anni.

Scopo del raffronto è verificare in termini prevalentemente quantitativi – ma anche qualitativi, laddove il dato consentisse di farlo – quali siano gli ambiti nei quali il presidio defensoriale debba essere rafforzato, quali gli ambiti nei quali esso abbia raggiunto risultati consolidati, quali gli ambiti nei quali all'azione del Difensore civico debba o possa essere affiancata un'azione politico-amministrativa.

Successivamente verranno presi in esame i singoli settori nei quali la difesa civica regionale opera al fine di trarne considerazioni prevalentemente qualitative.

TAV. 5 (tav. 1 App.) - Movimento pratiche per settore

Cod.	Settore	2008								2007								2004-2008			
		P.C.	% P.C.	P.N.	% P.N.	Atti P.C.	% Atti P.C.	Atti P.N.	% Atti P.N.	P.C.	% P.C.	P.N.	% P.N.	Atti P.C.	% Atti P.C.	Atti P.N.	% Atti P.N.	Aperte P.N.	% Aperte	Atti P.N.	% Atti
1	Assetto istituzionale	62	13,84	127	16,43	55	16,47	96	21,01	54	13,60	139	20,09	45	15,68	86	24,29	570	14,58	349	14,32
2	Ordinamento personale pubblico	28	6,25	28	3,62	20	5,99	12	2,63	27	6,80	29	4,19	13	4,53	15	4,24	152	3,89	63	2,58
3	Ordinamento finanziario	25	5,58	77	9,96	21	6,29	51	11,16	19	4,79	65	9,39	16	5,57	43	12,15	300	7,67	208	8,53
4	Territorio	120	26,79	160	20,70	73	21,86	95	20,79	113	28,46	129	18,64	69	24,04	53	14,97	731	18,70	398	16,32
5	Ambiente	13	2,90	77	9,96	8	2,40	14	3,06	11	2,77	24	3,47	8	2,79	14	3,95	171	4,37	68	2,79
6	Sicurezza sociale	60	13,39	109	14,10	47	14,07	63	13,79	59	14,86	102	14,74	47	16,38	54	15,25	875	22,38	660	27,07
7	Sanità e igiene	50	11,16	73	9,44	31	9,28	33	7,22	60	15,11	75	10,84	43	14,98	42	11,86	358	9,16	177	7,26
8	Istruz., cult. Informaz.	62	13,84	50	6,47	59	17,66	38	8,32	33	8,31	80	11,56	32	11,15	19	5,37	454	11,61	304	12,47
9	Agricoltura	2	0,45	4	0,52	2	0,60	2	0,44	0	0,00	3	0,43	0	0,00	1	0,28	17	0,43	9	0,37
10	Industria	1	0,22	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,50	0	0,00	1	0,35	0	0,00	7	0,18	4	0,16
11	Terziano	2	0,45	6	0,78	1	0,30	5	1,09	2	0,50	4	0,58	2	0,70	2	0,56	33	0,84	22	0,90
12	Lavoro	7	1,56	9	1,16	4	1,20	3	0,66	9	2,27	7	1,01	5	1,74	4	1,13	44	1,13	21	0,86
13	Rapporti privati	10	2,23	34	4,40	9	2,69	33	7,22	7	1,76	24	3,47	6	2,09	15	4,24	151	3,86	121	4,96
14	Tutela giurisdizionale	0	0,00	1	0,13	0	0,00	1	0,22	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,03	1	0,04
15	Oggetto da definire	2	0,45	11	1,42	1	0,30	7	1,53	0	0,00	7	1,01	0	0,00	5	1,41	33	0,84	27	1,11
16	Tutela dei detenuti	4	0,89	7	0,91	3	0,90	4	0,88	1	0,25	4	0,58	0	0,00	1	0,28	13	0,33	6	0,25
Totali		448	100,00	773	100,00	334	100,00	457	100,00	397	100,00	692	100,00	287	100,00	354	100,00	3910	100,00	2438	100,00

Conviene, innanzitutto, sottolineare di nuovo (**Tavola 5**) che la tendenza all'incremento, che aveva subito un arresto l'anno passato, è ripresa: il fenomeno può attribuirsi alle azioni promozionali svolte negli ultimi due anni, oltre, e ovviamente, al valore intrinseco della difesa civica. L'osservazione sembra confermata dalla stabilità delle istanze provenienti dalle province lombarde (**Tavola 10 App.**), fatta eccezione per la provincia di Como, che nell'ultimo anno si è dotata di difensore civico, e dal costante incremento delle istanze provenienti dalla provincia di Milano, non ostante l'entrata in funzione del Difensore civico comunale.

L'accennato incremento di quasi il 12%, benché generalizzato, non è proprio, però, di tutti gli ambiti di intervento infatti il settore:

- *Assetto istituzionale* vede un decremento di quasi il 4% rispetto al 2007 anche se rimane superiore di circa il 2% all'incremento della media quinquennale;
- *Sicurezza sociale* si mantiene stabile sul 14%, anche se è superiore del 2% alla media;
- *Sanità* si mantiene stabile anche se vede un modesto decremento (pari all'1% circa sulla media quinquennale): il che conferma quanto rilevato nelle ultime relazioni, e cioè che, l'azione dell'Ufficio ha avuto ed ha riscontri positivi, anche se l'ambito amministrativo continua ad essere problematico: il fenomeno infatti può essere indice di un peggioramento nella prestazione dei servizi relativi da parte della regione ed implicherà un attento monitoraggio per l'anno corrente (v. il capitolo sanità);
- *Istruzione* vede un calo del 5% rispetto al 2007, ma per trarre conclusioni adeguate occorrerà attendere il prossimo anno, tenuto conto che buona scuola e dote scuola hanno preso l'avvio solo verso la fine dell'anno;
- *Ordinamento finanziario*, si mantiene stabile intorno al 9-10%, con un aumento di circa l'1% rispetto alla media quinquennale; ma si deve ritenere che la maggiore notorietà acquisita dal Difensore civico quale Garante del contribuente porterà ad un notevole aumento, del quale si hanno già avvisaglie, nel corso dell'anno 2009;

In ripresa invece il settore Territorio, che segna un aumento del 2% rispetto al 2007 e del 4% rispetto alla media 2004-2007: il che sta ad indicare la costante problematicità del Governo del territorio.

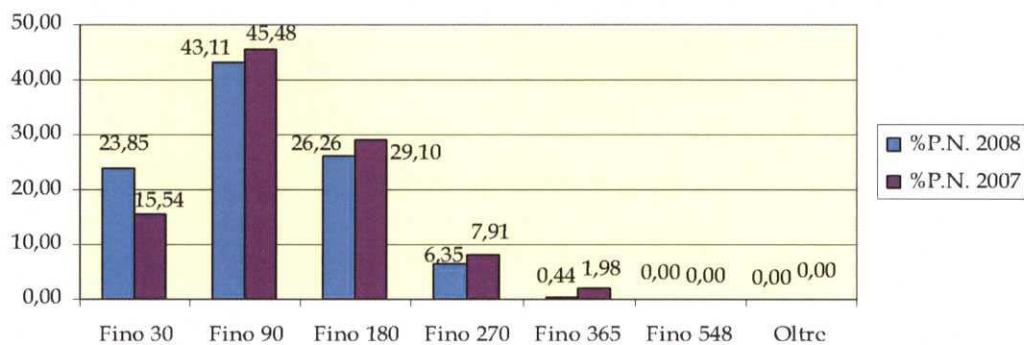
Notevole incremento presenta il settore Ambiente, che passa da poco più del 3% a quasi il 10%, con aumento del 7% circa rispetto all'anno precedente e alla media quinquennale; si deve ritenere che l'anno in corso segnerà un ulteriore incremento, viste le sollecitazioni all'adozione dei piani di azionamento acustico promosse dalla Giunta regionale (v. capitolo ambiente).

Il lieve incremento delle questioni inerenti i rapporti tra privati, che segna un aumento dell'1% rispetto al 2007 ma che è comunque in linea rispetto alla media 2004-2007: significa che il pubblico, benché "istruito" dall'azione dell'Ufficio sulle funzioni della difesa civica, continua a vedere nel Difensore civico un valido punto di riferimento per la tutela dei propri interessi quotidiani.

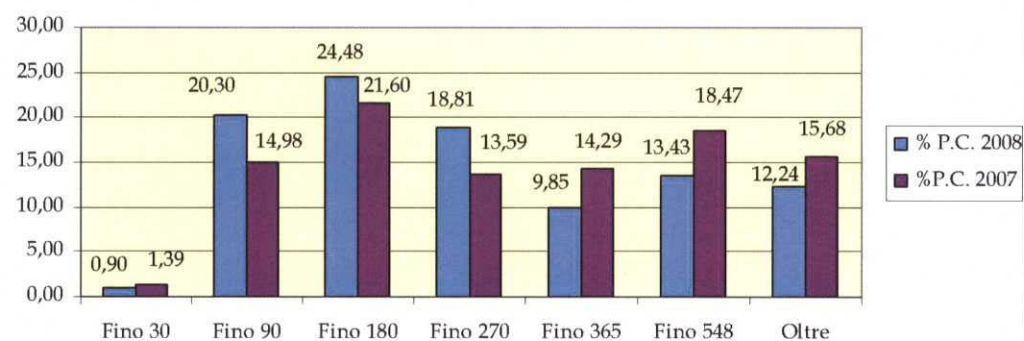
3 - Tempi di evasione

Periodo	2008				2007				2004 - 2008	
	P.N.	% P.N.	P.C.	% P.C.	P.N.	% P.N.	P.C.	% P.C.	P.N.	% P.N.
Fino 30	109	23,85	3	0,90	55	15,54	4	1,39	394	16,16
Fino 90	197	43,11	68	20,30	161	45,48	43	14,98	922	37,82
Fino 180	120	26,26	82	24,48	103	29,10	62	21,60	775	31,79
Fino 270	29	6,35	63	18,81	28	7,91	39	13,59	324	13,29
Fino 365	2	0,44	33	9,85	7	1,98	41	14,29	23	0,94
Fino 548	0	0,00	45	13,43	0	0,00	53	18,47	0	0,00
Oltre	0	0,00	41	12,24	0	0,00	45	15,68	0	0,00
Totale	457	100,00	335	100,00	354	100	287	100	2438	100,00

TAV. 6 - Tempi di evasione : Pratiche nuove



TAV. 6 - Tempi di evasione: Pratiche in corso



Conviene, inoltre, (**Tavola 6**) rilevare che, sia in termini assoluti sia in termini relativi, si conferma la tendenza a concludere la trattazione delle pratiche in tempi brevi.

La riduzione percentualmente più appariscente si manifesta nell'ambito temporale della conclusione entro 30 giorni (arco di tempo nel quale è portato a termine circa il 23% di pratiche rispetto al 15% del 2007) ma notevole (e per certi versi più attendibile) è il risultato raggiunto nell'ambito temporale della conclusione entro 90 giorni (dove si mantiene intorno al 40% di pratiche concluse) confermando così la tendenza del quinquennio.

La tendenza a concludere le pratiche in tempi brevi appare confermata anche nella **Tavola 5** dove si evidenzia la stabilità delle pratiche in corso, ossia di quelle pratiche della durata fisiologica superiore all'anno. Come è intuitivo, non ogni pratica può essere risolta in tempi brevi: possono, infatti, rendersi necessari accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio o con la collaborazione di altre amministrazioni o che comunque presentano complessità di diversa natura. Anche qui può tuttavia rilevarsi che la durata ultrannuale è comunque stabile con riferimento al periodo 2004-2007.

La sostanziale costanza nella celerità dell'intervento è da imputarsi prevalentemente a due ragioni che si rafforzano reciprocamente: la buona organizzazione

dell'Ufficio e il riconoscimento del Difensore civico quale efficace strumento di mediazione e superamento delle *res litigiosae* da parte degli stessi enti destinatari degli interventi. In particolare, con riferimento all'organizzazione, si possono ritenere in gran parte conseguiti gli obiettivi di razionalizzazione dell'attività, già da tempo impostati e perseguiti dal Difensore civico e resi più evidenti dalla notevole informatizzazione. Il tutto si risolve in una maggiore autorevolezza acquisita dall'istituzione (e dalla sua struttura) presso le amministrazioni nei confronti delle quali interviene.

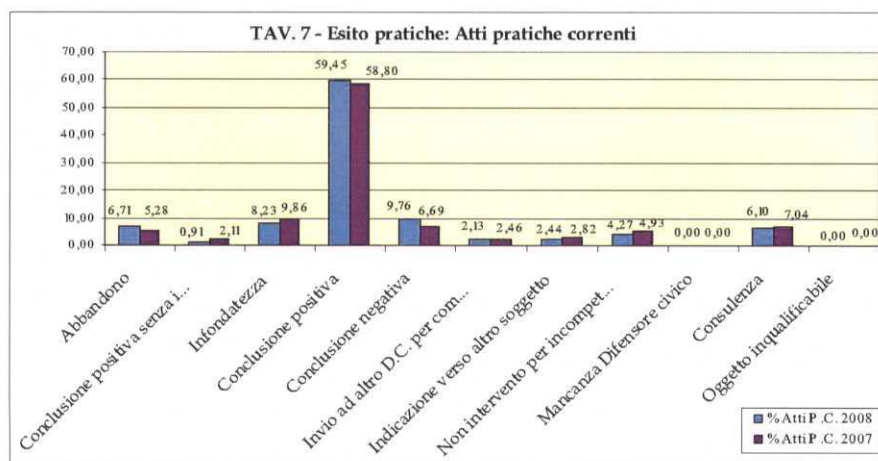
Infine, se è vero che qui cito *dat bene dat*, la celerità non può che giovare all'immagine dell'istituto regionale, e consiliare in particolare. Anche questo è un dato di rilievo ai fini del riorientamento dell'azione del Difensore civico allo studio dell'Ufficio.

Si rinvia alla **Tavola 4 App.**, che valuta i tempi di intervento per settore: chi ritenga di addentrarvi potrà constatare che la celerità è evidente in settori di particolare rilievo regionale.

TAV. 7 (Tav. 6 App.) - Esito pratiche											
Codice	Qualificazione	2008				2007				2004 - 2006	
		Atti P.N.	% Atti P.N.	Atti P.C.	% Atti P.C.	Atti P.N.	% Atti P.N.	Atti P.C.	% Atti P.C.	Atti P.N.	% Atti P.N.
6+7	Abbandono	20	5,01	22	6,71	48	13,91	15	5,28	141	5,99
8	Conclusione positiva senza intervento	19	4,76	3	0,91	23	6,67	6	2,11	123	5,23
14	Infondatezza	48	12,03	27	8,23	25	7,25	28	9,86	257	10,92
9+18	Conclusione positiva	157	39,35	195	59,45	92	26,67	167	58,80	598	25,41
10+16+17+19	Conclusione negativa	13	3,26	32	9,76	15	4,35	19	6,69	58	2,46
11	Invio ad altro D.C. per competenza	20	5,01	7	2,13	21	6,09	7	2,46	107	4,55
12	Indicazione verso altro soggetto	18	4,51	8	2,44	18	5,22	8	2,82	139	5,91
13	Non intervento per incompetenza	59	14,79	14	4,27	60	17,39	14	4,93	328	13,94
20+21	Mancanza Difensore civico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	0,25
15	Consulenza	43	10,78	20	6,10	42	12,17	20	7,04	578	24,56
5	Oggetto inqualificabile	2	0,50	0	0,00	1	0,29	0	0,00	18	0,76
Totali		399	100,00	328	100,00	345	100,00	284	100,00	2353	100,00

Legenda:

5	Oggetto inqualificabile
6	Istante abbandona richiesta
7	Istante chiede interruzione
8	Conclusione positiva prima dell'intervento
9	Conclusione conforme a richiesta dell'Ufficio
10	Conclusione non conforme a richiesta dell'Ufficio
11	Rinvio ad altro D.C. per incompetenza
12	Indicazione verso altro soggetto
13	Mancato intervento per incompetenza
14	Mancato intervento per infondatezza istanza
15	Consulenza/Parere
16	Mancato riscontro da ente destinatario
17	Espressa indisponibilità ente destinatario
18	Conclusione conforme a proposta dell'Ufficio
19	Conclusione non conforme a proposta dell'Ufficio
20	Mancato intervento per vacanza D.C.
21	Interrotto intervento per vacanza D.C.



Si deve, poi, (**Tavola 7**) rilevare l'incremento dei casi nei quali l'amministrazione destinataria dell'intervento del Difensore civico regionale accoglie i rilievi mossi o le proposte avanzate dal Difensore civico stesso: (riga 4) dove si passa da circa il 26% a circa il 39% per quanto riguarda le pratiche aperte (e concluse) nel corso dell'anno e dal 59% e ci si mantiene stabili intorno al 58-59% quanto alle pratiche in corso all'inizio dell'anno, confermando, ed anzi rafforzando, una tendenza consolidata il che trova una conferma nella diminuzione di circa il 10% degli esiti negativi (riga 5, colonne 2 e 6).

E' altresì da rilevare il dimezzamento del dato relativo agli abbandoni, che diminuiscono dal 13% al 5% del 2008 (colonne 6 e 2 riga 1): si tratta, infatti, di espliciti segnali della autorevolezza acquistata sul campo dell'istituto. Può non essere inutile rammentare che l'abbandono non significa necessariamente rinuncia alla propria pretesa da parte dell'interessato ma anche acquisizione della consapevolezza della sua eventuale infondatezza, a seguito dei chiarimenti comunque forniti dall'Ufficio.

Considerazione particolare merita anche il dato relativo all'incompetenza (codici 11, 12, e 13), che non deve stupire né preoccupare: i dati relativi sono in tendenza costante diminuzione (colonne 2, 6 e 10, riga 8) per quanto riguarda l'incompetenza in senso stretto e il rinvio ad altro Difensore civico (colonne 2, 6 e 10, riga 6) e, invertendo la tendenza dell'anno passato, anche per quanto riguarda il rinvio ad altra autorità: tali dati sottendono che la questione proposta dall'istante viene, comunque, trattata e che il cittadino viene indirizzato dall'Ufficio all'autorità effettivamente competente (autorità che non di rado è un Difensore civico locale; riga 5).

D'altro canto il fenomeno conferma l'autorevolezza acquisita sul campo dall'istituto.